

Vorlage für die Sitzung des Senats am 09.01.2024

„Leitfaden zur Bestellung von Erbbaurechten für die Bereiche Wohnen und Gemeinbedarf für die Stadtgemeinde Bremen“

A. Problem

Der Senat hat in seiner Sitzung am 20.11.2018 die Neufassung der Richtlinien zum Ankauf und zur Vermarktung von Grundstücken des Landes und der Stadtgemeinde Bremen (GrundstücksRL) beschlossen. Darin heißt es, dass neben der Veräußerung eines Grundstücks gleichberechtigt zu prüfen ist, ob die Vergabe in Erbbaurecht möglich und sinnvoll ist. Für diese sogenannte Grundsatzprüfung fehlte bisher ein Arbeitsinstrument mit Kriterien, die angewendet werden, um zu beurteilen, ob ein Grundstück zu verkaufen ist oder ein Erbbaurecht bestellt werden sollte.

Die Zielsetzung des Senats ist es, dass

- für die Vergabe öffentlicher Flächen einen gesetzlichen Vorrang für Erbbaurechte festgeschrieben werden soll und
- angestrebt wird, städtebaulich zentrale Flächen und Immobilien auszuweiten und in diesem Zusammenhang auch eine Erbbaurechtsstrategie zu entwickeln.

Als erster Schritt zur Steigerung der Attraktivität von Erbbaurechten wurden die Erbbauzinsen sowohl für Wohnen und Gemeinbedarf (Senatsvorlage vom 07.07.2020) als auch für Gewerbeflächen (mit Ausnahme der Flächen in der Zuständigkeit des Häfenressorts) gesenkt (Senatsvorlage vom 05.07.2022).

Im zweiten Schritt sollte durch den Arbeitskreis Erbbaurecht (AK Erbbaurecht¹) unter Federführung des Finanzressorts ein Kriterienkatalog für die Vergabe von Erbbaurechten erstellt werden. Darin sollten erste Erfahrungen aus der Vergabe neuer Erbbaurechte und deren Ausschreibungsverfahren seit Verabschiedung der letzten Grundstücks RL in 2018 einfließen und pragmatische Handlungsempfehlungen aufgezeigt werden.

¹ Der AK Erbbaurecht setzt sich zusammen aus Vertreter*innen des Senators für Finanzen, der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung, der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation sowie der Senatskanzlei, der WFB und Immobilien Bremen.

B. Lösung

Der AK Erbbaurecht hat in seinen Sitzungen seit 2019 zunächst die Senkung der Erbbauzinsen für Wohnen und Gemeinbedarf erarbeitet und dann entschieden, in einem weiteren Schritt - anstelle eines Kriterienkatalogs - einen Leitfaden Erbbaurecht für Wohnen und Gemeinbedarf für die Stadtgemeinde Bremen zu erarbeiten.

Dieser Leitfaden besitzt empfehlenden Charakter und kann in allen Sondervermögen als Entscheidungshilfe genutzt werden, ob und unter welchen Bedingungen ein Erbbau-recht (für Wohnen und Gemeinbedarf) vergeben werden und wie dieses ausgestaltet werden kann.

Die Kriterien für die Vergabe von Erbbau-rechten für Gewerbegrundstücke, die Ausgestaltung von entsprechenden Erbbau-rechtsverträgen und deren Auswirkungen wurden für den Bereich Gewerbe im Wirtschaftsressort bereits im Rahmen der strategischen Zielsetzung der Gewerbeentwicklung (GEP 2030) erarbeitet und am 05.07.2022 mit der Vorlage „Wettbewerbsfähigkeit des Erbbau-rechts für Gewerbe - insbesondere Absenkung der Erbbauzinssätze in Bremen für Gewerbe“ durch den Senat sowie am 11.01.2023 mit der Vorlage „Wettbewerbsfähigkeit des Erbbau-rechts für Gewerbe; Gebietsbezogene Verfahrensregelungen zur grundsätzlichen Vergabe von gewerblichen Grundstücken per Erbbau-recht“ durch die Deputation für Wirtschaft und Arbeit beschlossen.

Es ist vorgesehen, den Leitfaden in den kommenden Jahren regelmäßig zu überprüfen und ggf. fortzuschreiben.

C. Alternativen

Keine Alternativen

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die Verabschiedung und Veröffentlichung des Leitfadens zur Bestellung von Erbbau-rechten für die Bereiche Wohnen und Gemeinbedarf für die Stadtgemeinde Bremen hat keine finanziellen, personalwirtschaftlichen oder geschlechterspezifischen Auswirkungen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Abstimmung der Senatsvorlage mit der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation, der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung sowie der Senatskanzlei ist erfolgt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Senatsvorlage und der Leitfaden sind nach Beschlussfassung zur Veröffentlichung nach dem BremIFG geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt den Leitfaden zur Bestellung von Erbbaurechten für die Bereiche Wohnen und Gemeinbedarf für die Stadtgemeinde Bremen zur Kenntnis und bittet den Senator für Finanzen, diesen im Transparenzportal zu veröffentlichen.
2. Der Senat bittet den Senator für Finanzen im AK Erbbaurecht den Leitfaden zur Bestellung von Erbbaurechten für die Bereiche Wohnen und Gemeinbedarf für die Stadtgemeinde Bremen regelmäßig zu überprüfen und ggf. fortzuschreiben.
3. Der Senat bittet den Senator für Finanzen, den Leitfaden zur Bestellung von Erbbaurechten für die Bereiche Wohnen und Gemeinbedarf für die Stadt Bremen dem Haushalts- und Finanzausschuss (Stadt) zur Kenntnisnahme vorzulegen.



**Freie
Hansestadt
Bremen**

Leitfaden zur Bestellung von Erbbaurechten

**für die Bereiche Wohnen und Gemeinbedarf
für die Stadtgemeinde Bremen**

Bremen, 09.11.2023

Vorwort

Die Stadtgemeinde Bremen setzt bei der Vermarktung von Grundstücken für Zwecke des Wohnens und des Gemeinbedarfs verstärkt auf die Bestellung von Erbbaurechten.

Zielsetzung des Senats ist es, dass für die Vergabe öffentlicher Flächen ein gesetzlicher Vorrang für Erbbaurechte festgeschrieben werden soll und angestrebt wird, städtebaulich zentrale Flächen und Immobilien auszuweiten und in diesem Zusammenhang auch eine Erbbaurechtsstrategie zu entwickeln.

Das Erbbaurecht ist gemäß §1 Abs. 1 Erbbaurechtsgesetz (ErbbauRG) wie folgt definiert: *„Ein Grundstück kann in der Weise belastet werden, dass demjenigen, zu dessen Gunsten die Belastung erfolgt, das veräußerliche und vererbliche Recht zusteht, auf oder unter der Oberfläche des Grundstücks ein Bauwerk zu haben (Erbbaurecht).“*

Dieser Leitfaden zur Bestellung von Erbbaurechten bildet Kriterien ab, die im Rahmen von Grundsatzprüfungen zur Vergabe von Erbbaurechten berücksichtigt werden sollen und gibt eine Hilfestellung bei Entscheidungen, ob Erbbaurechtsbestellungen umsetzbar sind.

Der Leitfaden wurde im Arbeitskreis Erbbaurecht unter Federführung des Senators für Finanzen erarbeitet. Beteiligt waren außerdem Vertreter:innen der Senatorin für Bau, Mobilität und Stadtentwicklung, der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation, der Senatskanzlei, von Immobilien Bremen sowie der WFB Wirtschaftsförderung Bremen.

Anhand der in den kommenden Jahren gewonnenen Erfahrungen soll eine stetige Überprüfung und Weiterentwicklung des Leitfadens erfolgen.

Inhalt

Vorwort	2
1. Strategische Ziele	4
2. Grundsätzliche Eignung von Grundstücken für die Bestellung von Erbbaurechten.....	4
2.1.Größe, Lage, Zuschnitt	4
2.2.Mögliche Ausschlusskriterien.....	5
3. Vertragsgestaltung	6
3.1.Anhandgabeverträge	6
3.2.Laufzeit von Erbbaurechtsverträgen	7
3.3.Erbbauzins	7
3.4.Höhe von Entschädigungen für Gebäude	7
3.5.Nutzungsarten von Gebäuden bei bebauten Grundstücken.....	8
4. Wirtschaftlichkeitsberechnung	8
5. Erfolgreiche Ausschreibungen von Erbbaurechten	8

1. Strategische Ziele

Die Stadtgemeinde Bremen verfolgt das Ziel, für Grundstücke für Zwecke des Wohnens und des Gemeinbedarfs vorrangig im Erbbaurecht zu bestellen. Bei der Abwägung, ob für Grundstücke Erbbaurechte vergeben oder die Grundstücke veräußert werden sollen, sind auch übergeordnete strategische Ziele zu betrachten.

Strategische Ziele zur Vergabe in Erbbaurecht können sein:

Stadtentwicklungspolitische Ziele

- langfristige Sicherung von wichtigen Grundstücken für strategische Ziele der Stadtentwicklung

Ortspolitische Ziele

- langfristige Sicherung von Grundstücken mit Alleinstellungsmerkmalen
- Sicherung von Grundstücken mit denkmalgeschützten oder identitätsstiftenden Gebäuden (Gebäude, die eine Straße oder ein Quartier charakteristisch prägen)

Sozialpolitische Ziele

- langfristige Sicherung von Grundstücken für den geförderten sowie bezahlbaren Wohnungsbau z.B. für ein mittleres Preissegment
- langfristige Sicherung von Grundstücken für Baugemeinschaften und Bauenossenschaften sowie gemeinwohlorientierte Nutzungen
- langfristige Sicherung von Gemeinbedarfszwecken
- Ermöglichung baurägerfreier EFH durch die Parzellierung von Grundstücken und deren langfristige Sicherung.

2. Grundsätzliche Eignung von Grundstücken für die Bestellung von Erbbaurechten

Zunächst soll geprüft werden, ob zu vermarktende Grundstücke die notwendigen Grundvoraussetzungen für Erbbaurechte erfüllen oder ob die vorliegenden Grundstückseigenschaften eine Erbbaurechtsbestellung per se ausschließen.

2.1. Größe, Lage, Zuschnitt

Prinzipiell eignen sich für Erbbaurechte alle Grundstücke, die über die Größe, den Zuschnitt und die Beschaffenheit verfügen, ein Bauwerk darauf zu errichten. Dies ist grundsätzlich das

Ziel der Bestellung von Erbbaurechten (siehe ErbbauRG). Das Erbbaurecht dient nicht der Bodenbevorratung zu Anlagezwecken.

2.2. Mögliche Ausschlusskriterien

Liegen Ausschlusskriterien vor, ist von der Bestellung eines Erbbaurechts abzusehen.

Kontaminierte Grundstücke

Die Kosten für Altlastenbeseitigungen werden von Interessenten erfahrungsgemäß oft als hoch und nicht kalkulierbar eingeschätzt. Damit sind kontaminierte Grundstücke auch für potenzielle Erwerber von Erbbaurechten unattraktiv. Versteckte Mängel und Gefahren, die sich oft erst im Sanierungsverlauf zeigen, können den Kostenrahmen sprengen und einen Stopp des Sanierungsprozesses sowie der gesamten Baumaßnahme aus Gründen der Unwirtschaftlichkeit zur Folge haben.

Die Kostenübernahme für Grundstückssanierungen durch den Erwerber wird in der Regel nur im Falle eines Verkaufs als sinnvoll erachtet. Die Marktfähigkeit stark kontaminierter Grundstücke für Erbbaurechte ist grundsätzlich als negativ zu bewerten und die Wahrscheinlichkeit der erfolgreichen Vergabe von Erbbaurechten als gering einzustufen.

Um die von Altlasten ausgehenden Gesundheitsgefahren auszuschließen, erfordern Grundstückssanierungen eine qualifizierte Durchführung. Auch wenn die Sanierung durch Investoren als Erbbaurechtsnehmer durchgeführt werden, verbleibt die Haftung dennoch bei der Stadtgemeinde Bremen als Grundstückseigentümerin. Das kann unkalkulierbare finanzielle Risiken zur Folge haben. Werden während der Laufzeit des Erbbaurechtsvertrags Vorschriften zur Bodensanierung angepasst oder verschärft, kann auch das Auswirkungen auf die Haftung der Grundstückseigentümerin zur Folge haben. Eine rechtssichere Vertragsgestaltung unter Berücksichtigung einer Risikominimierung ist kaum umsetzbar.

Sollen belastete Grundstücke aus strategischen Gründen in städtischer Hand verbleiben, ist bereits vor der Ausschreibung von Erbbaurechten die Sanierung durch die Stadtgemeinde Bremen dringend zu empfehlen. Von der Vergabe stark belasteter und nicht sanierter Grundstücke im Erbbaurecht sollte abgesehen werden.

Nicht erschlossene Grundstücke

Die Kosten für die Erschließung von Grundstücken tragen direkt oder indirekt die Erbbaurechtsnehmer. Die Erschließung von Baugrundstücken den Erbbaurechtsnehmern zu überlassen, steht einer zügigen Realisierung von Baumaßnahmen ebenso entgegen wie dem Ziel einer Attraktivitätssteigerung von Erbbaurechten und der Förderung bezahlbaren Wohnens. Durch die Stadtgemeinde Bremen hergestellte Erschließungsmaßnahmen

beschleunigen den Vergabeprozess. Daher sollten Grundstücke im bereits erschlossenen Zustand im Erbbaurecht vergeben werden

Die Erschließung von Grundstücken durch die Stadtgemeinde Bremen ist somit eine wichtige Voraussetzung für die Schaffung attraktiver Angebote von Erbbaurechten und sollte im Regelfall vor der Vergabe der Erbbaurechte erfolgen. Dies gilt insbesondere für die Vergabe von Erbbaugrundstücken für das bauträgerfreie Bauen bzw. die Vergabe von kleinteilig parzellierten Grundstücken. Abweichende Entscheidungen sind im Einzelfall zu begründen.

Im Falle von Vergaben an Baugemeinschaften hat die Koordinierungsrunde KORB empfohlen, dass ausschließlich bereits erschlossene Grundstücke vergeben werden. Dies gilt auch für Erbbaurechte.

Fehlende Trennung von Grundstück und Gebäude

In der Regel erfolgt im Erbbaurecht die Trennung von Grundstück und Gebäude. Ein Erbbaurechtsnehmer erwirbt Gebäudeeigentum durch separate einmalige Zahlung einer Entschädigung für das Gebäude zu Beginn der Laufzeit des Erbbaurechtsvertrags. Für das Grundstück wird ein Erbbaurecht bestellt.

In besonders begründeten Einzelfällen können Grundstück und Gebäude zusammen im Erbbaurecht vergeben werden. Sollen Gebäude und Grundstück ein Erbbaurecht bilden, wird zu Beginn der Laufzeit der Wert des Gebäudes kapitalisiert und dem Erbbauzins hinzugerechnet. Begründete Einzelfälle können sein:

- zur Steigerung der Marktfähigkeit
- zum Erhalt von Denkmalschutzaufgaben für denkmalgeschützte Gebäude
- zum Erhalt identitätsstiftender Gebäude (charakteristische Gebäude, die das Gesamtbild einer Straße oder eines Quartiers prägen)
- gemeinnützige Zwecke (Vereine, Verbände etc.).

3. Vertragsgestaltung

Neben den Vorgaben aus dem ErbbauRG werden die nachfolgenden Regelungen für die Vertragsgestaltung empfohlen. Abweichungen sind im Einzelfall möglich.

3.1. Anhandgabeverträge

Bei Konzeptvergaben wird zur Vorbereitung und Sicherung der konzeptionellen Bestandteile des Angebotes der dem Erbbaurechtsvertrag vorangestellte Anhandgabevertrag empfohlen. Dieser Verfahrensschritt ist insbesondere bei Trägern aus dem gemeinwohlorientierten Segment und/oder privaten Baugemeinschaftsprojekten zur Anwendung empfohlen. Es sollte hierbei ein Anhandgabeentgelt erhoben werden, das bei Abschluss des

Erbbaurechtsvertrages mit den zu leistenden Erbbaurechtsentgelten verrechnet wird. Bei Nicht-Abschluss verbleibt das Anhandgabeentgelt bei der Stadtgemeinde Bremen.

3.2. Laufzeit von Erbbaurechtsverträgen

Die Laufzeit von Erbbaurechtsverträgen ist gesetzlich nicht geregelt. An dieser Stelle kann individuell und somit unter Berücksichtigung des Nutzungszwecks gesteuert werden.

Um Planungssicherheit und Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen, soll die Vertragslaufzeit unter Berücksichtigung des Nutzungszwecks möglichst lang gewählt werden.

Um langfristige Wohnnutzung sicherzustellen, wird für Erbbaurechtsverträge im Bereich Wohnen eine Laufzeit von 99 Jahren mit Verlängerungsoption empfohlen. Bei Vertragsverlängerungen sind die dann jeweils zu diesem Zeitpunkt geltenden Bedingungen zugrunde zu legen.

3.3. Erbbauzins

Es sind die jeweils aktuell geltenden Erbbauzinssätze zu vereinbaren.

Wahlweise kann anstelle von regelmäßig zu zahlenden Erbbauzinsen eine Einmalzahlung der kapitalisierten Erbbauzinsen vertraglich vereinbart werden. Dabei sind der jeweils aktuelle Kalkulationszinssatz und die Laufzeit des Erbbaurechts zu berücksichtigen.

Im Falle von Einmalzahlungen wird auf die Anpassung des Erbbauzinses per Wertsicherungsklausel verzichtet.

3.4. Höhe von Entschädigungen für Gebäude

Laut ErbbauRG hat der Grundstückseigentümer dem Erbbaurechtsnehmer eine Entschädigung für das Gebäude/Bauwerk zu leisten, sobald das Erbbaurecht durch Zeitablauf erlischt. Die Höhe der Entschädigung muss gem. ErbbauRG „...*bei Wohnnutzung mindestens 2/3 des Verkehrswertes betragen, wenn es zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses minderbemittelter Bevölkerungskreise bestellt worden ist.*“

Um jedoch in allen Fällen die angemessene Instandhaltung von Gebäuden durch die Erbbaurechtsnehmer zu sichern, sollten zur Zahlung bei Vertragsende durch Zeitablauf Entschädigungen in Höhe von 100% des Verkehrswertes der Gebäude vereinbart werden. In Abhängigkeit vom Zustand der Gebäude soll die Stadtgemeinde Bremen entscheiden können, ob Gebäude abgebrochen werden sollen. Dies ist bei Neuabschluss oder Verlängerung vertraglich festzuhalten.

Die Entschädigungshöhe von 100% des Verkehrswertes sollte grundsätzlich in allen neu abgeschlossenen Verträgen festgeschrieben werden. Abweichende Vereinbarungen sind zu begründen. Bei Vertragsverlängerungen sollte die Höhe der Entschädigung mit dem Ziel neu

verhandelt werden, eine Entschädigung in Höhe von 100% des Verkehrswertes zu vereinbaren.

Die Stadtgemeinde Bremen hat grundsätzlich das Wahlrecht, ob Erbbaurechtsverträge nach Zeitablauf ggf. verlängert werden sollen. Dies ist bei Neuabschluss oder Verlängerung vertraglich festzuhalten.

3.5. Nutzungsarten von Gebäuden bei bebauten Grundstücken

Für Gebäude sind die möglichen Nutzungsarten Wohnen, Gemeinbedarf, Dienstleistung und Gewerbe zu unterscheiden und die Erbbaurechtsverträge entsprechend aufzustellen.

Bei Mischnutzung von Gebäuden gibt die Hauptnutzung die Anwendung des Zinses (Wohnen, Gemeinbedarf oder Gewerbe) vor. Bei einem Wohnanteil von weniger als 75 % wird der Erbbauzins anteilig je nach konkreter Nutzungsart auf die Gesamtnutzfläche umgerechnet.

4. Wirtschaftlichkeitsberechnung

Gemäß §7 LHO sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit zu befolgen. Somit ist eine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchzuführen. Hierbei sollte der gesamte Zeitraum des Erbbaurechtsvertrages mit der Zinsentwicklung und den Kosten für die Vertragsverwaltung betrachtet werden.

Ungeachtet dessen soll jedoch der Wirtschaftlichkeitsaspekt kein alleiniges Entscheidungskriterium für Erbbaurecht oder Verkauf sein. Die Entscheidung soll ausdrücklich auch unter Beachtung übergeordneter strategischer Ziele (s. Punkt 1) getroffen werden.

5. Erfolgreiche Ausschreibungen von Erbbaurechten

Scheitert die erste Ausschreibung eines Erbbaurechts, sind zunächst die möglichen Gründe und Erfahrungen aus der Ausschreibung zu analysieren. Wird dabei festgestellt, dass Anpassungen der Rahmenbedingungen die erfolgreiche Bestellung eines Erbbaurechts ermöglichen können, sind die Rahmenbedingungen gemäß der Analyse anzupassen und entsprechend bei einer zweiten Ausschreibung zu berücksichtigen (Rahmenbedingungen vgl. Punkt 3).

Ist nach erfolgter erster Ausschreibung eines Erbbaurechts erkennbar, dass die Bestellung eines Erbbaurechts für den betrachteten Einzelfall nicht erfolgsversprechend ist und auch die

zweite Ausschreibung erfolglos verlaufen wird, ist die Zielsetzung der Vermarktung grundsätzlich zu überprüfen. Ggf. ist der Verkauf in Erwägung zu ziehen.

Grundsätzlich ist jeder Fall individuell zu betrachten.